

# **ПАРЛАМЕНТАРНАТА СИСТЕМА, ПРЯКАТА ДЕМОКРАЦИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ВЛАСТ (ПРАВНО-СОЦИОЛОГИЧЕСКИ ПАРАМЕТРИ)**

*Проф. д-р Стефка Наумова, Институт за държавата и правото –  
БАН, ЮЗУ „Неофит Рилски“ – Благоевград*

## ***SOCIO-LEGAL CHARACTERISTICS OF THE DIRECT DEMOCRACY Prof. Stefka Naumova, PhD***

### ***Abstract:***

*The article is dealing with legal-sociological aspects of the legislation process in the context of EU legal integration and direct democracy. The work is divided in four parts. In the first part the parliamentary system and the legislation process in the context of globalization are examined. Problems of the mechanism of political and social functioning of Bulgarian Parliament are analyzed. The legislative power is looked at as a part of the broader mechanism of impact of globalization on the on legal-relevant behavior. Second part of the study is dedicated to the relationship between contemporary constitutionalism and the new paradigm of the legislative power. In the third part the legal-sociological aspects of the legislation are examined. The last part is dedicated to analyses of concrete legal-sociological studies conducted in the transformation period. Relation between representative democracy, direct democracy and legislation is analysed.*

### ***1. Парламентарната система и законодателната власт в условията на глобален преход***

Проблематиката, свързана с прякото и представителното упражняване на законодателната власт в условията на глобален преход, има не само юридически, но също и философски, исторически, политологични, правно-социологически и др. аспекти. Сам по себе си проблемът не е нов, но придобива особена актуалност на фона на динамичните процеси на европейската глобална стратегия и търсенето или преоткриването на адекватни модели за активизиране на гражданското общество и засилване на прякото участие на гражданите в осъществяването на държавната (най-вече законодателната) власт.

Един от сравнително слабо изследваните в правната теория въпроси е този за правно-социологически параметри на пряката демокрация. Изясняването на този проблем от гледна точка на социологията на правото изисква да бъдат маркирани няколко основни изходни постановки, около които да се съсредоточат както

теоретичният анализ, така и интерпретацията на емпиричния материал по разглежданата тема. На първо място, това е проблемът за социалните параметри на съвременния конституционализъм, законодателната власт и пряката демокрация. На второ място – проблемът за функционална връзка между пряката и представителната демокрация. На трето място – проблемът за емпиричните характеристики на пряката и на представителната демокрация.

В този контекст и с оглед на разглежданата тема особено значение придобива анализът на **връзката между парламентарната форма на управление** (в частност, законодателния процес), от една страна, и **пряката и представителната демокрация**<sup>1</sup> – от друга, доколкото съвременният парламентаризъм като сърцевина на демократичното развитие се анализира не само и не толкова като абстрактна теория, появила се паралелно с идеята за разделение на властите и неизбежно съпътстваща принципите на конституционализма, а като конкретна практика, имаща за цел да утвърди принципа за господство на правото (Rule of Law).

Социологията на правото е една от онези науки за правото, която от самото си зараждане се стреми да излезе извън рамките на юридическия позитивизъм и да “обгърне” правните явления с такъв научно-методологичен инструментариум, който позволява основните институти на правото да се разглеждат и анализират в техния социален контекст и по този начин да улесни очертаването на определени прогностични тенденции в развитието на самата правна система.

---

<sup>1</sup> Понятието “пряка демокрация” е утвърдено в конституционноправната и политологичната теория по-скоро като операционализиран израз на възможността народът (суверенът) като единен социално-политически организъм непосредствено и ефективно да осъществява изначално принадлежащата му държавна власт. Една от най-кратките дефиниции на пряка демокрация е възможността гражданите непосредствено и окончателно да решават въпроси на държавното управление. Формите на пряката демокрация могат да са различни, като най-познати и безспорни са референдумите и плебисцитите, докато класическата форма, позната ни още от Древна Гърция, е общото събрание на гражданите. В самата правна наука няма единна класификация относно формите на пряката демокрация. Нещо повече, в теорията битува и схващането, че форми на пряко управление са само тези, които институционализират непосредствено волеизявлението на първичния носител на държавната власт – народът и изразяват неговия суверенитет. В правно-социологически смисъл особен акцент се поставя на функционалната връзка между пряката и представителната демокрация, като последната обикновено е “пречупена” през призмата на изборите като технология на този вид демокрация, доколкото самият изборен процес понякога бива замъглен в общото було на народното представителство, изграждащо социографичния силует на титуляра на законодателната власт.

Необходимо е да се посочи, че основните въпроси на парламентаризма и на свързаната с него законодателна власт (прякото или представителното ѝ упражняване) все още не са намерили достатъчно ясна интерпретация от гледна точка на социалните им характеристики. Това е особено важно в условията на глобалния преход, при който съществено значение придобива въпросът за запазването на адекватността на политическата система и намирането на **баланса между националната идентичност и все по-мощното европеизиране** на националните правни системи от гледна точка на изискванията на ЕС.

Процесът на правната евроинтеграция е до такава степен напреднал, че вече е немислимо както парламентаризмът, така и прякото или представителното упражняване на законодателната власт да се разглеждат извън рамката на пълноправното членство на страната ни в Европейския съюз. Република България, чието членство в ЕС е сърцевина на политическия живот, се стреми да отговори на европейските предизвикателства не само декларативно, но и чрез активната дейност на парламента, който безспорно запазва функциите си на интегриращ фактор в сложната и непрекъснато променяща се конфигурация от позитивни и негативни елементи на глобалната промяна. Доказателство за това са редица законодателни актове, насочени към стимулиране на гражданското общество, включително и Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление<sup>2</sup>.

В този смисъл въпросите на прякото участие на гражданите в държавната власт у нас трябва да се изследват не само от историко-политологическа, чисто социологическа или чисто юридическа гледна точка, а чрез прилагането на интердисциплинарен подход, който позволява да бъдат обхванати всички страни и елементи на връзката *парламентаризъм – законодателна власт – пряко осъществяване на държавната власт*. Особено значение при този подход има европейската доктрина за глобалния преход, чиято институционална характеристика намира своя най-пълнен израз в развитието на институциите на Европейския съюз. Основна отличителна черта на това развитие на институциите е, че в процеса на тяхното преобразуване и усъвършенстване има стремеж за съхранение на държавните институции на национално ниво, като заедно с това се насочват към

---

<sup>2</sup> Обн. ДВ. бр. 44 от 12 Юни 2009 г., изм. ДВ. бр. 100 от 21 Декември 2010 г., изм. ДВ. бр.9 от 28 Януари 2011 г., изм. и доп. ДВ. бр. 42 от 5 Юни 2012 г., изм. ДВ. бр. 20 от 28 Февруари 2013 г., изм. ДВ. бр. 66 от 26 Юли 2013 г. Този закон урежда и мерките по изпълнение на Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. относно гражданската инициатива (ОВ, L 65/1 от 11 март 2011 г.).

нова регионална представителност чрез изграждането на цялостната структура на Съюза.

В така очертаната обща рамка на европейската глобална стратегия могат да бъдат открити няколко водещи елемента, които пряко се отнасят към парламентаризма и пряката демокрация като своеобразни характеристики на запазване на националната идентичност, макар и в условията на твърде динамични процеси, характерни за модерната държава.

На първо място това е въпросът за собствената политическа саморегулация, която само до известна степен зависи или е повлияна от някакъв общоевропейски модел на политическа система.

На второ място стои въпросът за съчетано прилагане на утвърдени европейски модели и практики с националните особености на страната.

На трето място се поставя проблемът за съчетаното прилагане на властовия метод при упражняването на законодателната власт в условията на парламентарната демокрация с необходимостта от ускорено правно социализиране на българските граждани и приобщаването им към европейската правна реалност<sup>3</sup>.

Сърцевина на модерната политическа система е представителното упражняване на законодателната власт при ясно изразен институционален характер на правото и точно формулирана рамка на неговата легитимност. В модерната политическа система законодателната власт се упражнява главно чрез механизмите на парламентарното представителство. Ето защо връзката между парламентарното представителство и социалната база на законотворчеството трябва да бъде разглеждана в динамика от гледна точка на всички юридически и извънюрідически фактори, които определят общата схема и конкретните механизми на законодателния процес, част от който са и механизмите **на прякото участие на гражданите в осъществяването на законодателната власт.**

Основен въпрос веднага след началото на демократичните промени бе този за интегриращата роля на българския парламент в едва проходащото и заплашено от политически взривове гражданско общество. Именно Конституцията от 1991 г., приета, както е известно в условията на остри политически противоборства, изведе парламента като основен интегриращ и регулиращ социалните процеси фактор. В чисто юридически план това се осъществи чрез конституционно закрепване на принципите на политическия плурализъм, разделението

---

<sup>3</sup> В този смисъл са и основните текстове на Лисабонския договор, в които изрично се прокламира необходимостта от популяризиране на принципите и ценностите, както и на конкретните механизми, предприемани в общия интеграционен процес.

на властите и стриктно регламентирани на правомощията на Народното събрание като държавен орган, на който единният титуляр на властта (народът) възлага осъществяването на законодателната функция на държавата. В социологически план обаче, парламентът бе натоварен с много по-отговорна функция, изразяваща се най-вече в запазване на гражданския мир чрез използване на конституционните механизми, осигуряване на демократична изборна система, поставяне на икономиката в съответствие с глобалните финансови изисквания и постепенна ориентация на страната ни към евро-атлантическите структури. В тази сложна и отговорна задача беше включен и механизмът на цялостно преобразуване на правната система и постепенното ѝ превръщане в основен структурообразуващ компонент, който изпълнява доминираща роля в сложния процес на доближаване на страната до утвърдените ценности на съвременните високо развити държави.

Глобалният преход и евроатлантическата ориентация на страната неизбежно фокусират вниманието на обществото преди всичко върху законодателната рамка на бързо извършващите се процеси. В този смисъл за времето от Великото Народно събрание, с което бе учредена новата политическа система, до днес бе натрупан достатъчен опит, който недвусмислено доказва жизнеспособността на парламентарното управление от гледна точка на социалните цели и социалното предназначение на законодателството като сложна държавна функция, възложена на титуляра на законодателната власт.

В юридически план анализът на парламентарната ни демокрация от ВНС до днес е относително опростен и ясен. Това е така защото основната база за анализа е основният закон – Конституцията и регламентирани в нея общи параметри на прякото или представителното осъществяване на държавната (в т.ч. и законодателната) власт, така също и механизмите, гарантиращи върховенството на тази конституция.

**Пряката демокрация е всъщност саморегулираща се демокрация, която е подчинена и на исторически традиции, и на конкретни европейски ориентирани модели.** В теорията не без основание се изтъква, че едно от най-неясните по съдържание понятия е понятието “демокрация на участието”. Неговото място обикновено се изяснява чрез близките му и сравнително по-добре изследвани понятия като “пряка демокрация”, “референдумна демокрация”, “изборна демокрация” и “представителна демокрация”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sartori, G. Teoria demokracji. Warszawa, 1998.

В един общ политически контекст и пряката демокрация, и парламентаризмът, и законодателната власт не могат да бъдат разглеждани извън контекста на глобалния преход, белязал развитието на обществото през последните две десетилетия на ХХ в. В най-общ план следва да се посочи, че в рамките на новите политически реалности на новия ХХІ век едва ли е възможно установената в България парламентарна форма на управление да бъде преосмисляна или дори коригирана извън очертанията на общата глобална макроикономическа и политическа рамка. В същото време, обаче, съществуващите в глобалното общество наднационални структури също са в процес на изработване на механизми за трансформация на националния суверенитет в нови по своята същност механизми за превнасяне и реализация на политическа воля<sup>5</sup>. **Тук именно се поставя и проблемът за онези жизнено важни за обществото въпроси, чието решаване изисква всеобщ консенсус и използване на механизмите на пряката демокрация.**

В правно-социологически план (каквото е и характерът на настоящия анализ) основно значение придобива въпросът за социалните параметри и правно-социологическите характеристики на **прякото или представителното упражняване на законодателната власт** при парламентарната форма на управление в процеса на усилена евроатлантическа интеграция.

И докато ВНС беше институционалната форма на учредителната власт в България, която твърде много допринесе политическите сили бързо да се ориентират към европейските стандарти и норми на поведение, то пред следващите парламенти се поставиха съвсем конкретни задачи, свързани с институционалната (законодателна) реализация на вписването на страната ни в общия европейски дом. Разбира се, исторически погледнато, едва ли в сегашния дискурс може адекватно да бъде оценена ролята на всеки един от изминалите парламентарни мандати за постигане на посочената цел. В същото време обаче естеството на социалните проблеми като че ли не се променя. Обществото като цяло продължава да се вълнува от проблеми като бедността, безработицата, престъпността, корупцията. При това положение от правно-социологическа гледна точка е важно да се изясни в каква степен юридическата рамка на парламентарното представителство се съотнася с обществения интерес и дали държавата като основен субект на модерното гражданско общество успява да

---

<sup>5</sup> Вж. по този въпрос **Пиргова, М.** .Българският парламентаризъм в условията на глобален преход. С., 2002 г., където се съдържа подробен и много задълбочен анализ на политическите характеристики на българския политически преход. Вж. също **Дарендорф, Ралф.** Размисли върху революцията в Европа. С., 1992.

преодолее проявяващите се конфликти със законодателни средства или пък често остава в плен на популистки ориентирани искания или завоалирани лобистки интереси.

Самата Конституция от 1991 г. бе единствената институционално стабилна рамка, на основата на която можеше да се гради политическият живот и да се очертават параметрите на законодателната власт, още повече, че тя наистина беше акт на вътрешната (а не на наложена отвън) воля на суверена.

## ***2. Съвременният конституционализъм и новата парадигма на законодателната власт***

Съвременният конституционализъм в новите демокрации се разглежда не само и не толкова като абстрактна теория, възникнала от бурните политически събития на XVIII в., а като конкретна практика, имаща за цел да утвърди принципа за господство на правото (Rule of Law).

За разлика от положението в редица европейски страни в българската теория и практика все още доминира позитивистко-нормативистично ориентираният подход, при който анализът най-често се задоволява с тълкуване на съществуващите разпоредби, без да се надскочи летвата на отрасловия правен подход и да се стигне в дълбочина до онези философски измерения на връзката между *ius* и *iustum*, чиито основи са положени още от древните мислители, а съвременното им звучене е продиктувано от бързите процеси на глобализацията се свят, в които на преден план отново изниква въпросът за изконните морални ценности, поставени невинаги в синхрон с някои макар и важни за обществото правни решения<sup>6</sup>. Търсенето на тази връзка е важен процес, тъй като когато говорим за съвременните измерения на конституционализма, не бива да забравяме за някои основни общочовешки ценности, които и най-съвършеният от формално-юридически гледна точка конституционен акт не би могъл да промени. Ако си послужим с думите на Сартори, и днес законодателят е изправен пред дилемата какъв да бъде съвременният законодателен процес, за да удовлетвори и законодателите, и гражданското общество<sup>7</sup>. Тази дилема често се поставя в центъра на внимание на представителите

---

<sup>6</sup> Особено актуални в тази насока са разсъжденията на В. Иванов. "Позитивистичните, нормативистични и прагматично ориентирани научни изследвания до такава степен господстват в българската правна литература, че само спорадично...се появяват съчинения, сочещи на опити за по-широко философско, социологическо, психологическо...осмисляне на проблемите." **Иванов, В.** За някои методологически подстъпи към правните науки. – Алтернативи, кн. 9-10/2000 г. с. 39.

<sup>7</sup> **Sartori, G.** Teoria demokracji. Warszawa, 1998, p. 465.

на конституционноправната теория, както и на съпътстващата я динамична рамка на политико-социологическия анализ, подчинен на разбирането за интегриращата и ограничаваща публичната власт конституция. В контекста на общата теория на демокрацията съвременният конституционализъм обикновено се разглежда през призмата на двете господстващи схващания за характера и социалното значение на конституцията. Едното разбиране следва либералната традиция на XIX и началото на XX век и се изразява най-общо в утвърждаване на легитимността на **формалната правова** държава на основата на националния суверенитет и въвеждането на юрисдикционен контрол за конституционност върху законите. Основна тенденция в това разбиране за конституцията е конституционният гарантизъм, при който наистина границите на правно-нормативното регулиране са строго определени, но в същото време се пренебрегват социалните въпроси и най-ясно изкрystalизира и социалното неравенство. При това положение ролята на законодателя е твърде формална и е насочена най-вече към намиране на методи и техники за ограничаване на публичната власт<sup>8</sup>, а не към търсене на връзката между *ius* и *iustum*. Второто разбиране е свързано с възхода на т.нар. **демократичен конституционализъм**, който в днешно време се очертава като все още приложим модел при очертаване на параметрите на законодателната власт и основните нейни функции от гледна точка на запазване на баланса между публичната власт и гражданското общество<sup>9</sup>.

Тези две теории имат пряко отношение към въпроса за основните характеристики на съвременния законодателен процес, който все повече е подчинен на изискването за конституционно гарантиране не само и не толкова на държавния порядък, а на институтите на гражданското общество. Сама по себе си обаче идеята за демократичен конституционализъм не решава автоматично въпроса за новата парадигма на държавната власт и прякото ѝ осъществяване. Необходими са преди всичко практически усилия за да достигне обществено-политическото и в частност правното съзнание до формулирането на такива принципи и конкретни норми, чието съществуване да бъде гаранция, че общественото благо е съхранено, че социалната девиация може да бъде преодоляна, че правният конформизъм няма да е норма, наложена отвън, а резултат от

---

<sup>8</sup> Подробно за конституционния гарантизъм вж. **Sartori, G.** Teoria demokracji..., Op. cit., p. 405.

<sup>9</sup> Интересни в разглеждания контекст са анализите, които прави Г. Близнашки, старейки се да очертае функциите на съвременната конституция. Вж. **Близнашки, Г.** Функциите на конституцията. (В:) Право без граници. № 1/2002 г., с. 12-18, както и посочената там литература.



постъпателна позитивна правна социализация на новите граждани на Европа.

Към проблемите, неполучили достатъчно ясно осмисляне в контекста на съвременния конституционализъм можем да отнесем този за правно-социологическите параметри на законодателната власт в контекста на принципите за народния суверенитет и за разделението на властите. В рамките на демократичния конституционализъм може да се търси формално-юридическото определяне на суверенитета и неговите предели. Що се отнася обаче до новата парадигма на проявата на народния суверенитет, то тя може да бъде изведена само извън контекста на юридическото му интерпретиране.

Нещо повече – става въпрос за промяна не само на текущото законодателство, но и на самата конституция, а както е известно въпросът за суверенитета в модерната държава (още повече в страните членки на ЕС) има преди всичко извънюридически или по-скоро не само юридически измерения. Това налага свършено нов подход при изследването на множеството въпроси, пред които е изправен титулярът на законодателната власт и произтичащи както от неравномерния преход към пазарна икономика, така и от необходимостта за създаване на единна и непротиворечива правна система, която да бъде сигурна гаранция за защита на правата на човека и за утвърждаване на принципа Rule of Law като основен елемент на съвременния конституционализъм. Този нов подход изисква съчетаване между конституционноправния и правно-социологическия анализ на основните параметри на законодателната власт. Само така могат да бъдат изведени онези емпирични характеристики на законодателната власт, които биха позволили да се даде отговор на многообразието от въпроси, отнасящи се до механизмите за съхраняване на крехките демократичните процеси, които ако не бъдат достатъчно осмислени могат да доведат до сбъждане на многократно отпращаните още от Макс Вебер предупреждения за израждане на демокрацията в бюрокрация и за криза на легитимността<sup>10</sup>.

Независимо от изтъкнатите по-горе предпоставки за необходимостта от по-разширен подход, все още проблемите на законодателната власт се анализират в рамките на конституционното

---

<sup>10</sup> **Weber, M.** Sociologie. Weltgeschichliche Analisen, Politik. Stuttgart, 1956, s. XXXV, 151-153. Прогностичните виждания на Вебер не са абстракция. Особено интересна емпирична характеристика на теорията му за харизматичното господство са политическите процеси в България, които са огледален образ на определени психологически нагласи и ориентации в общественото мнение, подсказващи разочарование от съществуващия модел на перманентни политически елити и ориентация към друг тип господство на харизматична основа.

право или на общата теория на правото. Показателно е обаче, че авторите на тези разработки в по-голяма или по-малка степен, волно или неволно “надскачат” чисто правното третиране на проблема и се опитват да го поставят в общия контекст на социологическото му интерпретиране. Дори и в тази област обаче, безсъмнено допираща до социологически подход, анализите и интерпретациите не обхващат цялото многообразие на процесите, предхождащи същинския законодателен процес. По този начин предзаконодателният процес остава неизследван, а той е много важен, тъй като включва отразените в общественото мнение ценностно-нормативни ориентации на хората, нагласите им за утвърждаване в законодателството на такива образци, които наистина да утвърждават принципите на справедливостта и реалното гражданско общество. **Именно в този дискурс може да се интерпретира и значението на референдумната демокрация с всички произтичащи от това позитивни или негативни последици.**

Разбира се, конституционното право има приоритет при разработването на проблемите на законодателството и неслучайно именно представителите на конституционноправната теория най-често анализират тези проблеми. Тук обаче се поставя един на пръв поглед парадоксален въпрос – наистина от чисто юридическа гледна точка Конституцията е тази, която определя правните рамки на законодателната власт, но нима в самата конституция, която е акт на учредителната, а не на учредената власт не се преплитат идеи, възгледи и правни технологии, които също така са изпълнение на едно по-особено осъществяване на законодателната власт, в което не участват законодателите *sensu stricto*, а най-великият законодател – народът, който е и суверенът на властта (не само държавната). При това положение, обществените отношения и закрепените в тях разнопосочни интереси, не се оценяват само от определена група на интереса, изпълняваща често доминираща роля в упражняването на законодателната власт, но и от останалите социални групи в обществото. Този сложен процес на търсене на връзката **обществени ценности – законодателна власт – законодателство – юридически рамки на законодателството** не може да бъде поставен в опростена и статично неизменна рамка. Трудно е също да бъде разглеждан единствено в границите на правно-социологически постулати. По-приложим и ясен за цялата социална структура е моделът, при който на преден план се извеждат емпиричните характеристики на този процес, а те на свой ред определят и рамките на законодателната власт и на законодателството като цяло. Разбира се, конституционноправните основи на законодателната власт в никакъв случай не могат да бъдат игнорирани или изместени, но те са само част от по-общия правно-

социологически анализ. При прилагането на този подход, моделът на законодателната власт изглежда по съвсем друг начин, тъй като в нея се включват и **елементите на демокрацията на участието – пряка (референдумна) и изборна (представителна)**. При този подход има стремеж в прагматичен план да бъдат решени редица спорни проблеми на модерната демокрация, свързани с прякото и представителното упражняване на властта и да се дадат не прескриптивни (нормативно определени), а по-скоро дескриптивни (опиращи се на емпириката) определения и анализи. **Неслучайно въвеждането на понятието “полиархия” е свързано с опитите да се даде относително ясна картина на реалните параметри на пряката демокрация<sup>11</sup>.**

Такава изходна постановка е еднакво приложима както за конституционноправния анализ така също и за по-широкия правно-социологически анализ. Разликата се състои в това, че първият подход прилага социологическите методи нецеленасочено, а по простата причина, че правотворчеството е социален процес, засягащ огромни групи от хора. Вторият подход съзнателно излиза извън чистите конституционноправни рамки и **представя действителните социални рамки на волята на суверена като източник на законодателната власт.**

Независимо от различията в параметрите на изследване и двата вида анализ (конституционноправният и правно-социологическият) следва да се съсредоточат върху търсенето на онези особености на законодателната власт, които са белязани от динамиката на съвременния конституционализъм. Това е така, защото конституционноправните основи на законодателната власт, от една страна, и правно-социологическите характеристики на тази власт, от друга, не могат, а и не бива да бъдат отделени в самостоятелни изследователски формати, дотолкова, доколкото съвременният демократичен конституционализъм въплъщава в себе си идеята за общото благо и защита на онези ценности на гражданското общество, които не могат да бъдат “заклучени” в застиналата рамка на конкретната конституция, а тъкмо напротив – те са резултат от твърде

---

<sup>11</sup> Понятието “полиархия” е въведено за първи път през 1953 г. от Р. Дал. Чрез него се прави опит за концептуализиране на различията между целите и идеалите на демокрацията и реалните демократични управления, вкл. и референдумната демокрация. Вж. по-подробно **Ценова, Р.** Робърт Дал и Джовани Сартори за полиархията (разлики в стратегиите на изследване). – (В): “Алтернативи”, бр. 2/ 2004, с. 8-10. Анализирайки в по-скоро критичен аспект тази концептуална схема, Сартори посочва, че референдумната демокрация, макар и да осъществява идеята за действителна власт на народа, “...не означава, че мечтите на всеки гражданин ще се сбъднат”. **Sartori, G.** Teoria demokracji..., Op. cit., p. 180. Вж. също **Дал, Р.** Съвременният политически анализ. УИ ”Св. Климент Охридски” и ЦИД. С., 1996.

динамични социални, а не формално-юридически връзки и отношения.

Осъществяване на законодателната власт (пряката и представителната демокрация) и у нас, и в страните със сходно обществено-икономическо развитие, е белязано от няколко основни характеристики, с които е наситен съвременният конституционализъм.

На първо място това е конституционната рамка на цялостния политически и обществено-икономически живот заедно с конституционните гаранции за спазване на принципа за разделение на функциите (властите) на държавата.

На второ място – конституционните рамки на принципите на изборното право и гарантиране на свободата на волеизявлението при формиране на висшия представителен орган, осъществяващ законодателната власт.

На трето място – провъзгласеният в самата Конституция принцип за приоритет на международното право и гарантиран механизъм за осигуряване на върховенството на конституцията.

На четвърто място – утвърждаване на функционалната връзка между референдумната форма на пряката демокрация и нейните социални измерения.

Към тези основни характеристики вече се добавя и постулатът, че Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.

В правно-социологически план въпросите, имащи непосредствено отношение към законодателната власт в контекста на съвременния конституционализъм, също могат да се класифицират в следните няколко основни направления:

На първо място – отразяване в общественото мнение на съотношението между принципа Rule of Law и съвременния конституционализъм.

На второ място – правно-социологическите параметри на връзката между източника на властта (суверена) и упражняването ѝ както пряко, така и от титуляра на законодателната власт.

На трето място – за съотношението между законодателната рамка на референдумната форма на пряка демокрация и отражението ѝ върху социалните отношения.

Именно в това трето направление е неизбежно преплитането на конституционно-правния с правно-социологическия анализ, тъй като става дума за дълъг процес на изграждане на новата наднационална законодателна стратегия на Европа, в основата на която вече е поставен Лисабонският договор.

Новата парадигма на пряката демокрация, следователно може да бъде изведена само ако се проследи развитието на тази стратегия и

отражението ѝ върху националната конституционна рамка, в която безспорно все още се съдържат и правилата на общия законодателен процес.

И ако Конституцията от 1991 г. бе резултат от вътрешно обществено-политическо волеизявление на учредителя, то последващите изменения в тази конституция пряко произтичат от процеса на присъединяване и разбира се връзката **национален суверенитет – законодателен процес – социално-значим резултат**<sup>12</sup>.

Показателен е фактът, че българският парламент предприе извършването на съответните промени в Конституцията най-вече в резултат на докладите на Европейската комисия (особено първата поправка, засягаща съдебната власт). Що се отнася до предприетите последващи поправки, то тук ясно следва да се посочи, че тяхното осъществяване наистина беше продиктувано от предстоящото пълноправно членство в съюза. Фактът, че промените следваше да се осъществят преди пълноправното членство на страната ни в ЕС е доста красноречив. Той е доказателство за възприемане на процедури, при които водещо значение безспорно имат утвърдени вече европейски модели. Сам по себе си този факт може да се интерпретира в две насоки. На първо място – това е индикатор за промяна в обществено-политически план, т.е. че конституцията от 1991 г. в някои свои постановки вече е изиграла своята роля. На второ място – постигнатият консенсус за промяна говори за необратимост на процеса на вграждане в европейските структури и за формирането на нова, европейска конституционна рамка, валидна не само за страната ни, но и за страните членки или кандидат-членки на съюза. Следователно, става въпрос не само за хармонизиране на текущото законодателство, а за промяна в основния закон, продиктувано от общия европейски процес<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> В правно-социологически план тук е необходимо да се посочи, че в редица европейски страни ратификацията на присъединителните договори бе предшествано от национални референдуми. На тази плоскост има твърде много спорове относно това дали референдумът е най-удачната форма за вземането на решение от такава важност. В Норвегия например членството в ЕС бе отложено след два последователни референдума, отхвърлящи това членство. У нас, въпреки законовата уредба в отменения Закон за допитване до народа и в сега действащия Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, до сега е проведен само един национален референдум, което е много показателно за отношението на управляващите политически елити към тази възможно най-демократична форма на участие на суверена в упражняването на властта (в т.ч. и законодателната).

<sup>13</sup> Необходимо е в разглеждания контекст да се посочи, че няма унифициран модел, който да се спазва от европейските държави. Така например, ратификацията на Договора от Маастрихт се извършва без изменение на конституциите на Белгия, Великобритания, Гърция, Дания, Люксембург и Холандия. В същото време страни като Ирландия, Испания, Португалия, Франция и ФРГ променят конституциите си, въпреки

Безспорно е, че всяка промяна на основния закон пряко рефлектира и върху законодателната власт, която вече не може да се разглежда по друг начин, освен в контекста на идеята за трансфер на национален суверенитет. Следователно съвременният конституционализъм поставя на изпитание националното законодателно тяло и съответно конституционната рамка на законодателния процес. Все по-сложен и изискващ правно-социологически подход става анализът на новата социална роля на националното представителство, като се има пред вид ясното разграничаване на правомощията на ЕС и на държавите членки.

В контекста на връзката между суверена (народна воля) и народното представителство (законодателния орган) тук става въпрос за един наистина свършено нов модел на законодателния процес, характерен за модерния демократичен конституционализъм.

Основната тенденция следователно от гледна точка на държавен суверенитет е не неговото елиминиране, а паралелното му съществуване с една “отворена държавност”, при което в чисто законодателен план се осъществява триединно управление, основано на общостен, междуправителствен и федеративен метод, осигуряващ общата европейска интеграционна политика.

### ***3. Правно-социологически характеристики на прякото участие в законодателната власт***

Определянето на правилата на политическата игра и на параметрите на прякото участие в упражняването на властта в един общоевропейски контекст са конституционноправната основа на законодателната власт и свързания с това законодателен процес.

Един от “откритите“ или неполучили достатъчна яснота въпроси е този за параметрите на правно-нормативното регулиране. В юридически план става въпрос за йерархията на нормативните актове. В правно-социологически план това означава най-малко две неща – от една страна налице е действително конституционно гарантирано съдържание (макар и имплицитно) на принципите на гражданското

---

съществуващите в техните основни закони разпоредби за трансфер на суверенитет. Австрия, Швеция и Финландия, приети в ЕС през 1995 г., променят конституциите си при ратификацията. По-подробно по този въпрос вж. **Танчев, Е.** Насоки за изменение на конституцията от 1991 г. (В:) Право без граници, № 1/2002, с. 27. Вж. също **Kellerman, A.** Constitutional Legal Aspects of the Integration Process to the EU. (In:) The Impact of Future Accession to the European Union on the National Legal System. Two-day Seminar (26-27 November 2004), NBU, Sofia, p. 1-42. В посочения доклад авторът прави подробен анализ на необходимостта и конкретните механизми за промяна в конституциите на страните членки и на страните кандидат-членки за ЕС, подчертавайки, че е твърде отговорно решаването на въпроса за количественото измерване на такава сложна връзка, каквато е връзката ЕС – национален суверенитет.

общество, където се разширява кръгът на обществените отношения, за които не е необходимо и не е социално обосновано държавно-правното регулиране. От друга страна, пак в контекста на гражданското общество и на концепцията за представителното упражняване на законодателната власт в широк смисъл на думата (чрез свободно избран парламент при свободно изразяване на волята на народа), на законодателя се предоставя свобода да реши дали определен кръг обществени отношения не следва да се облекат във формата на закон и какъв би бил **механизмът на участие на гражданите при вземането на такова решение**. Въпросът за границите на нормативното пространство при съставянето на нормативни актове (юридическата страна на въпроса) излиза извън чисто юридическото му интерпретиране<sup>14</sup>.

Друг въпрос, свързан с конституционноправните основи на законодателството е този за правната регламентация на самия законодателен процес, **както и на възможностите за пряко участие на гражданите в неговото осъществяване**. Конституцията отново е твърде лаконична. Тя регламентира въпросите за: титуляра на законодателната власт, субектите, имащи право на законодателна инициатива и крайната фаза на законодателния процес – обсъждането и приемането. Пестеливо е уредена и основната форма на пряката демокрация – посочени са две основни форми-национален и местен референдум. Границите на “конституционноправната основа” свършват до тук. Извън тях е правно-социологическият анализ. Самите конституционалисти разглеждат законодателния процес в широк и в тесен смисъл. В тесен (конституционноправен) смисъл законодателният процес е “официално установен ред за извършване на правнозначими действия, без които не може да се създаде юридически закон като акт на парламента с висша юридическа сила, който формално отличава закона от другите правнонормативни актове”<sup>15</sup>. В широк (правно-социологически) смисъл законодателният процес излиза извън посочената конституционна рамка и включва актове, действия и процеси, които “...далеч надхвърлят “парламентарните стени”<sup>16</sup>. Тук се включват и механизмите на прякото осъществяване на законодателната власт.

Определянето на границите на правно-нормативното регулиране изисква проучване на съществуващото статукво, обществените нагласи

---

<sup>14</sup> В конституционноправната теория се посочва, че това е класически проблем на конституционното право, претърпял сложни промени. Вж. в този смисъл Спасов, Б. Съставяне на правни нормативни актове. С., 1995, с. 20-21. Вж. Друмева, Е. Конституционно право, С., 1998, с. 352.

<sup>15</sup> Друмева, Е., Цит. съч., с. 354

<sup>16</sup> Пак там.

и ориентации, намирането на баланса между правното и извънправното регулиране. Този въпрос има и още един правно-социологически аспект – количествената характеристика на законовата уредба, т.е. за “достатъчния обхват на материята, която се подлага на регламентация със съответния закон”<sup>17</sup>, за конкретните параметри (матрицата) на законодателството. Известни са двете противоположни становища – за **кодификация на законодателството** или за детайлна и по-скоро **“раздробена” законова уредба**. Втората тенденция като че ли започва да става правило и то не поради никакви вътрешно-политически мотиви, а главно поради новата парадигма на законодателния процес в контекста на европейския интеграционен процес.

Правно-социологически измерения има и въпросът за реализацията на принципа на представителството в законодателната власт, за реалната връзка между гражданското общество и законодателния орган (като институция и като функция). Динамиката на социалния живот ежечасно “произвежда” основания за затваряне на законодателния процес в тясната схема на парламентарното мнозинство. В държавите с утвърден модел на парламентарна демокрация този баланс сравнително по-лесно се поддържа. Институционалните форми на участие в законодателната власт (политически партии, изборност на основата на политическия плурализъм, конституционен контрол и т.н.) наистина дават определени гаранции, но невинаги успяват да съхранят връзката между принципа и конкретната му реализация.

Изследвайки връзката между политическия фактор, парламентарното представителство и спецификата на законодателния процес в условията на съвременния конституционализъм, Дж. Сартори посочва, че сам по себе си и най-съвършеният и проверен в практиката теоретичен модел на демокрацията не може да реши еднозначно конкретните проблеми на връзката *общество – политически интереси (политически партии) – представителен законодателен орган (законодателен процес)*<sup>18</sup>. Този елемент на връзката между народната воля, народното представителство и отразяване в законите на същата тази воля на избирателите, не е достатъчно изследвана.

С висока степен на вероятност конфликтът между свободния мандат и “несвободата” от политическата сила, която диктува решението на конкретния народен избраник се отразява върху самия законотворчески процес, в т.ч. и при законодателното решаване на проблема за прякото участие на гражданите при вземане на решения от “национално значение” в съответствие с чл. 9, ал. 1 от ЗПУГДВМС. В

---

<sup>17</sup> Спасов, Б. Цит. съч., с. 22-23.

<sup>18</sup> Sartori, G. Teoria demokracji. Warszawa, 1998, p. 465; Вж. също Kurczewski, J. Poslowie a opinia publiczna. Warszawa, 1999.



теорията не без основание се изтъква, че едно от най-неясните по съдържание понятия е понятието “демокрация на участието”. Неговото място обикновено се изяснява чрез близките му и сравнително по-добре изследвани понятия като “пряка демокрация”, “референдумна демокрация”, “изборна демокрация” и “представителна демокрация”<sup>19</sup>.

В юридически план всяка конкретна законодателна уредба на различните форми на пряко участие на гражданите в осъществяването на държавната власт крие опасността или да бъде непълна, или да отразява моментни нагласи и приоритети като операционализиран израз на съществуващото статукво, което винаги е исторически или традиционно оцветено. Така например, през 1996 г., като законодателно доразвитие на чл. 42 от Конституцията беше приет Законът за допитване до народа. В него се регламентираха три форми на пряка демокрация – референдум (национален и местен), общо събрание на населението и подписка (на местно ниво). Още тогава общото мнение за този закон беше, че с него по-скоро се ограничава народният суверенитет, защото чрез предвидените форми на пряка демокрация ще се решават второстепенни въпроси на публичното управление. Потвърждение на изразените по този начин опасения бе последващото (не)прилагане на закона. Редица необосновани нормативни изисквания и ограничителни разпоредби (напр. изискването за кворум за действителност на референдумите, забраната за граждани да инициират национален референдум, ограничаване на приложното поле на общото събрание на населението, ограничаването на подписката само до въпроси на местното управление и т.н.) превърнаха закона в неработеща фикция<sup>20</sup>. Един непредубеден ретроспективен анализ на характера и целите на този формален закон навежда на мисълта, че с него се дадоха многократно по-широки правомощия на политическите пълномощници (народните представители и общинските съветници), отколкото на самия източник и субект на публичната власт – народа. А формите на пряка демокрация са легитимен канал и институционализиран начин, наред с изборите, за разрешаване на политически конфликти с излагане на аргументи. Противното би означавало фасадна демокрация с всички произтичащи от това последици.

В правно-социологически план риторичният въпрос, който се поставя е дали обаче само нормативни са причините законът да не се прилага. Основната причина тогава се оказва доста прозаична – страхът на политическите представители от възможността народът (активните

---

<sup>19</sup> Sartori, G. Teoria demokracji..., Op.cit., p. 172-180.

<sup>20</sup> Единствено допитванията до населението от административно-териториален характер досега са имали както политически ефект, така и юридическа стойност.

граждани) да изразява мнения и становища, които са различни от тези на политическия елит. По този начин се negliжира сърцевината на пряката демокрация – изразяването на различни и противоположни мнения по определен общозначим за обществото въпрос.

Разбира се, в нито едно общество това противоречие не може да бъде преодоляно, но именно в това е силата и значението на периодичните правно-социологически “предупреждения” – навреме да откриват и също така навреме да прогнозират в научен план възможните благоприятни или неблагоприятни социални последици от основните законодателни решения.

Ролята на парламента като висш представителен орган в държавата понякога се разглежда извън контекста на законодателния процес. Тук стои въпросът за отделните “роли” на народните представители. Правно-социологическото разбиране сочи, че социалната роля на народните представители е доста ясно определена, макар и в чисто юридически граници. Тук е сърцевината на правно-социологическия анализ, разглеждащ **парламента като специфична социографична структура, която доста нееднозначно се възприема от общественото съзнание.**

В правно-социологическата теория се посочва, че идеята за парламентарното управление (пряката и представителната форма) често пъти остава неразбрана от самия изборителен корпус, който или живее с представата за добро негово представяне от излъчените от него народни представители или достига до крайност в своите разочарования от тях, изпитвайки постоянно желание да прехвърля вината за всяко зло върху тях.

Въпросът, който се поставя, е дали съвременният парламент е наистина израз на принципа за “народното представителство” и най-надеждната форма за осъществяването на принципа за участие на народа в упражняването на властта. Доколкото пък законодателната дейност е най-важната функция по осъществяването на държавната власт, то връзката между народната воля и парламента като специфична форма на народно представителство става още по-значима. Необходимо е следователно **емпирично да се установи дали наистина има съвпадане на народната волята с тази на неговите представители или това е една фикция, намерила юридически израз във формата на “свободния мандат”.** В правно-социологическата доктрина парламентът се анализира като посредник между волята на изборителите и крайния продукт (юридическите закони). Връзката не е така проста, като се има пред вид, че различните социални общности и най-вече политическите партии пряко участват в изграждането на силуета на представителната демокрация. Доколкото пък институтът на

свободния мандат е конституционно закрепен, а в същото време самите народни представители са своеобразни изразители на мненията и оценките на собствения си електорат, то механизмът наистина е доста усложнен. От това следва, че редица фактори, влияещи върху вземането на законодателни решения, остават скрити от конституционноправната конструкция.

В рамките на европейския модел на упражняване на законодателната власт особено значение придобива и въпроса за правото на участие в избори за Европейски парламент и местни избори. Следователно, самата промяна в общата парадигма на законодателната власт и на законодателните процедури изисква промяна и в методите на изследване и анализ. В правно-социологически план това означава изместване на акцента по посока на търсене на европейските измерения на самия законодателен процес, а що се отнася до емпиричните характеристики на законотворчеството, то те също не могат да се запазят в същия обем, а следва да се разширят и да обхванат както правната рамка, така също и влиянието на новото законодателство върху правосъзнанието на европейските граждани.

“Референдумната демокрация, сочи Сартори, е вид макродемокрация, която замества представителната демокрация.” ...Към референдумната демокрация може да се отпрати един основателен укор - тя разчита на чисто аритметичен механизъм, на управление на мнозинството в буквален смисъл, при което правата на малцинствата просто се потъпкват. По всеки конкретен въпрос печелившото мнозинство взема всичко, а за губещото малцинство не остава нищо. Казано накратко ...референдумната демокрация максимализира конфликтите в самите структури, тя представлява не само съвършеното, но и най-неразумното (защото е чисто механично) възплъщение на систематичната тирания на мнозинството”<sup>21</sup>.

Този типичен за Сартори критичен анализ на референдумната демокрация дава основания за “претегляне” на аргументите “за” и “против” пряката демокрация<sup>22</sup>. В конституционноправната и правно-социологическата теория обикновено се извеждат балансиращи аргументи в тази насока. Към най-силните в подкрепа на пряката демокрация се отнася общият аргумент, че тази форма на демокрация е вид самоуправление, при което гражданите се самоопределят, действат

---

<sup>21</sup> Sartori, G. Teoria demokracji..., Op.cit., p. 172-180.

<sup>22</sup> Анализирайки разликите между пряката и референдумната демокрация Сартори посочва, че “...колкото по-голям е размерът на пряката демокрация, толкова по-далеч е тя от истинската си същност”. При това положение остава открит въпросът къде да се разположи “демокрацията на участието”. ”Навсякъде и никъде” е категоричният отговор на Сартори. Sartori, G. Teoria demokracji, Op. cit., p. 175.

образовано и целенасочено и по този начин възпрепятстват налагането на лобистки интереси. В този контекст се изтъква, че в условията на представителната демокрация народното представителство не е представително в пълния си обем. Освен това, чрез пряката демокрация максимално се избягва корупцията, особено когато партиите играят ролята на посредник между суверена (народната воля) и законотворческия орган (народното представителство).

Към аргументите против пряката демокрация най-често се отнася този за стимулиране на популизма и демагогията. Посочва се също така, че честото използване на формите на пряката демокрация по-скоро отчуждава гражданите от истинските проблеми, демотивира ги и по този начин те трудно вземат адекватно решение да гласуват с “да” или “не” на поставения на референдум въпрос.

Натрупаната практика показва, че пряката и представителната демокрация следва да се разглеждат като два паралелно прилагани механизми в общия конституционен механизъм. В противен случай има опасност или от краен популизъм, или от господство на елитите – тентенции, едакво опасни за общия демократичен процес, основан, разбира се на ясни, определени в конституцията правила.

#### ***4. Емпирични характеристики на пряката демокрация***

Вграждането на България в Европейския съюз и нейното приобщаване към държавите с демократична политическа култура и правосъзнание, което е извисено до степен да оцени необходимостта от наднационални, общовалидни за човечеството приоритети, изисква стабилизиране на парламентарната система у нас, както и усъвършенстване на механизмите, чрез които се реализира съвременното представително управление. Това означава, че всички институции в държавата, при условие че не се пренебрегват достиженията на гражданското общество, следва да се стремят към утвърждаване на постигнатия модел на пряка и представителна демокрация и овладяно използване на този модел в степен, в която развитите държави си служат с него. В противен случай реалният интегритет на нацията и държавата или ще се забави твърде много или въобще няма да се осъществи. Казано с други думи, това означава, че отново парламентът трябва да изпълнява интегрираща роля, обличайки в легитимна юридическа форма онези най-важни решения, които тласкат развитието на обществото напред. Вярно е, че в началото на ХХІ век демократичното представителство е в криза, породена от факта, че гражданското общество с неговите специфични интереси доста трудно намира начини и механизми за участие във вземането на решения на национално, регионално и глобално равнище. В същото

време обаче общественото правосъзнание не може да бъде напълно пренебрегвано, тъй като в редица случаи то играе ролята на коректив при вземането на важни законодателни решения. В този смисъл съвременният законодателен процес е в голяма степен повлиян от редица на пръв поглед странични фактори, които в определен момент могат да се окажат решаващи за съхраняване на постигнатия модел на представително упражняване на законодателната власт. От гледна точка на правно-социологическата теория периодичните сондажи на обществените нагласи, мнения, оценки и ценностни ориентации са доста надежден индикатор за това в каква степен е запазена стабилността в обществото или в конкретната държава. Неслучайно съхраняването на демократичната държава, елемент от която е парламентарното представителство и неговата основна функция – законодателната власт, а също така постепенното интегриране на тази държава в наднационални структури, запазващи представителния си характер, е основна ценност на Обединена Европа.

Парламентът (Народното събрание) би следвало да запази ролята си на интегриращ структурообразуващ елемент в политическата система. За това свидетелстват данните от редица правно-социологически изследвания, в които основното внимание е насочено към изследване както на народното представителство от гледна точка на социографичното му изображение, така също и на правосъзнанието на различни социални групи, доколкото общественото мнение по този въпрос съществено повлиява и на самата законодателна власт и на законодателния процес в частност. Всъщност това е и новият модел на връзката *държава (държавен суверенитет) – законодател (народен суверенитет)*.

Безспорно Конституцията от 1991 г. постави началото на този нов модел и на новата парадигма на правно-социологическия анализ на пряката и представителната демокрация в контекста на упражняването на законодателната власт. В чисто юридически план могат да се посочат три времеви аспекта на плавно или скокообразно развитие на института на пряката демокрация. Това са на първо място текстовете в самата Конституция, регламентиращи (макар и твърде лаконично) основните форми на пряка демокрация: допитването до народа (чл. 42, ал 1) като родово понятие, референдумът (национален и местен – чл. 10) и общото събрание на населението (чл. 36, ал. 1). На второ място (втори етап) това е приетият през 1996 г. Закон за допитване до народа, с който бе отменен едноименния закон от 1983 г. На трето място (последен засега етап) е Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, с който на свой ред беше отменен Законът за допитване до народа от 1996 г.

Конституционната уредба е принципна, доколкото подробната регламентация се съдържа в ЗПУГДВМС. В тази времева схема (от избирането на ВНС, и приемането на Конституцията, а по-сетне – на двата закона, уреждащи механизмите на пряката демокрация), са разположени и емпиричните характеристики на правосъзнанието на българските граждани, отразило развитието на този важен за развитието на обществото институт, какъвто е институтът на пряката демокрация.

По-долу са представени емпирични данни от няколко правно-социологически проучвания, проведени в периода 1990-2014 г., засягащи пряката демокрация и сложния процес на законодателната дейност, и които са илюстрация на механизмите на парламентарната демокрация. Всяко едно от тях носи информация за действителното приложение на парламентарната демокрация и реалната стойност на законотворчеството<sup>23</sup>, но същевременно е и залог за това, че страната ни постепенно навлиза в нов период от развитието си, в който законодателният процес ще играе двойна роля – ролята на интегриращ фактор и ролята на социален стабилизатор.

Представително емпирично изследване, проведено през 1990 г. съдържа данни, които са достатъчно ясен показател за това, как в нашата страна на възможно най-ранния етап (преди изборите за VII-то ВНС и приемането на конституцията от 1991 г.) от зараждането на една **реална и съответстваща на принципа за Rule of Law правова държава с парламентарно управление** се систематизират оценките и мненията на изследваните лица.

На въпроса как следва да бъде политически структуриран бъдещият парламент (става въпрос за VII-то ВНС) отговорите се разпределят както следва:

---

<sup>23</sup>Става въпрос за самостоятелни изследвания на авторката, за сравнителни или проведени под нейно ръководство колективни изследвания предимно в рамките на Института за правни науки към БАН. Първото изследване по тази тематика беше проведено преди изборите за ВНС и изработването и приемането на Закон за избиране на ВНС. При разработване на въпросите беше използвана квалифицираната помощ на Е. Друмева. Данните бяха предоставени на Националната кръгла маса и използвани при изработването на избирателния закон. Други две изследвания са проведени по обща методика и обща анкетна карта съвместно с Института за приложни социални изследвания към Варшавския университет под егидата на Research Committee of Sociology of Law с координатор проф. Я. Курчевски. Вж. данните от полското изследване в: **Kurczewski, J.**, Representing Self, Electorate and the Nation. Considerations on Polish Assembly. (In:) Sociology of Law, Warszawa, 1999, №2, p. 141-160.

“В него да бъдат представени само една-две силни партии” – 7,8%;

“В него да бъдат представени повече партии” – 88,2 %;

“Да запази досегашния си облик “ – 1,5 %;

Затруднени в отговора – 2,5%.

В изследването от 1990 г. е впечатляващо мнозинството на предпочитаните в Народното събрание да бъдат представени повече партии (88,2%). На същия въпрос през 1996 г. (зададен в помодифициран вариант) процентът на одобряващите този модел е значително намалял - 59%. През 1998 г. нараства процентът на отговорилите, че не могат да преценят каква структура на парламента е най-добра (25%). През следващите години (и съответно в проведените подобни пилотни изследвания през 2005 г., 2009 г. и 2013 г.) рязко се увеличава процентът на отговорилите, че парламентарната форма на управление е опорочена от многопартийната доминанта или че няма интерес към изборна активност поради привидното разнообразие на партиите и техните платформи.

През 1990 г. анкетираните декларираха доста либерална ориентация и по отношение на режима за участие в изборите на политическите партии и коалиции. Това бе свидетелство за ясно изразено желание за действителен политически плурализъм, за осигуряване на равни шансове на всички политически сили (партии и коалиции) да участват активно в демократичното формиране на върховния представителен орган, който да играе съществена роля в съдбините на страната. 19,2% изразяват определени резерви по отношение на кандидатите, несъбрали достатъчен брой подписи на поддръжници, а 11,3% – към партиите с малобройна членска маса. Това за онзи период беше разбираемо, тъй като в предизборната политическа обстановка много от новосъздадените партии, движения, фракции и т. н. бяха все още непопулярни, с неясни платформи и виждания за управлението.

Един от постоянно дискутираните въпроси в правно-политическото пространство (и особено във връзка с изработването на Изборния кодекс) е този за изборната система. Преди 1990 г. в историята на България няма аналог на смесена изборна система. Изборите за ВНС бяха проведени при прилагане именно на смесена система и това, според конституционалистите, бе по-скоро експериментиране на двата типа (мажоритарна и пропорционална) в рамките на една смесена система<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Вж. Друмева, Е., Цит. съч, с. 266.

Анкетираните през 1990 г. дават приоритет на пропорционалната изборна система, но не са малко и предпочитатите мажоритарната. През следващите години мненията на анкетирани рязко се променят. Повечето анкетирани отдават приоритет на мажоритарната система и на утвърдили се партии и коалиции. Очевидно с течение на времето и реалното „заработване“ на парламента като законодателен орган се избистрят и оценките, и мненията за неговата дейност. Периодичните проучвания обаче показват, че ролята на парламента се схваща доста популистки – не се набляга на законотворческата му дейност, а на политическите борби и страсти в него – тенденция, която се запазва и след пълноправното ни членство в ЕС, което на практика съществено променя законодателната дейност на НС<sup>25</sup>. Наблюдава се също така и доста повърхностно оценяване на дейността на парламента, който все по-често се схваща като сцена, на която се появяват повече стари и по-малко нови актьори, които изпълняват възложените им роли, отдалечавайки се в една или друга степен от изконните очаквания на своите избиратели или пък незащитаващи в достатъчна степен интересите на суверена.

Все още е спорен въпросът за пряката връзка между изборителната система и успешната селекция на законодателното тяло. Много често в рамките на политическата предизборна кампания вниманието е съсредоточено върху осигуряването на “точното представителство”<sup>26</sup>, т.е. за разпределението на мандатите. По този начин се пренебрегва или се оставя на по-заден план въпросът за това как политическата свобода (чрез упражняване на активното изборително право за избор на представителното тяло) да се трансформира в една институционализирана вече свобода, чиято форма в демократичната държава е конституционно определена – това е самият закон<sup>27</sup>. С други

---

<sup>25</sup> Непредставително правно-социологическо проучване, проведено от Института за правни науки към БАН през 2009 г. сред представители на общинска и областна администрация сочи, че дори и в тази специфична категория служители, които би следвало да имат сравнително по-точна представа за законотворческата дейност на НС, битуват доста популистки нагласи и настроения.

<sup>26</sup> Изразът е на Сартори, който анализирайки въпроса за вертикалната демокрация и ролята на конституцията за избягване на възможната тирания на малцинството посочва следното: “Дали изборителната система спомага за изграждането на парламенти, в които “пропорционално” е отразена волята на електората, или не – това е един проблем. Съвсем друг проблем е дали изборителните системи спомагат или не за избора на по-недостойните. Основателни са исканията изборите на имат *функцията на огледало*”. **Sartori, G.** *Teoria demokracji...* Op. cit., p. 180.

<sup>27</sup> Тук всъщност става въпрос за съвременната интерпретация на постулата от времето на Цицерон *legum servi sumus ut liberi esse possimus*, доразвит по-късно от представителите на либералния конституционализъм, според който тясната връзка между политическата и юридическата свобода се трансформира в съвременното



думи, в процеса на самото упражняване на избиращелното право едва ли избиращелите си дават точна сметка за това, че от тях самите зависи какъв ще бъде обликът на законодателния орган. Вярно е, че всяко гласуване е завършено и еднократно действие, но всъщност чрез упражняването на това право избиращелният корпус поставя началото на един процес – процесът на трансформиране на народната воля във воля на законодателя. И тук в чисто емпиричен план може да се постави въпросът за печелещите и губещите, за реалното съотношение на силите от гледна точка на излъчено (чрез избори) управляващо мнозинство и неосъществило своите цели малцинство. В теоретичен план въпросът отново има конституционноправни измерения и те са, че самата конституция съдържа гаранции за ограничаване на тоталното всевластие на излъченото мнозинство. В правно-социологически план обаче се наблюдава непрекъснат процес на прехвърляне на отговорността за определено, неуспешно управлявало мнозинство, върху приложената избиращелна система. Едновременно с това трябва да се отчита и фактът, че средният избиращел е не толкова активен, колкото са очакванията на политическия елит. Много често този избиращел по-скоро реагира, отколкото да действа, поради което и неуспехите на законодателното тяло бързо се забравят, но в същото време не се поставя началото на нова законодателна стратегия единствено или само под влияние на избиращелния корпус.

Друг съществен елемент от социологическите характеристики на законодателната дейност е за отговорността на народните представители. Това е свързано с конституционно определения вид на мандата, както и със спецификата на правното положение на народните представители в контекста на прилагането на свободния мандат. В теорията се изтъква, че институтът на императивния мандат е вече в историята и мястото му е заето от свободния мандат<sup>28</sup>. В същото време обаче общественото мнение не възприема еднозначно този институт. Все още в общественото съзнание битува разбирането, че избиращелите са тези, които определят как да бъдат представени техните интереси, че те следва да имат правото на контрол върху своите избраници и че трябва да съществува институтът на отзоваването. Много граждани (дори и някои народни представители) не са наясно с формулировката „Обвръзването със задължителен мандат е недействително“ и често в

---

общество във формулата “свобода под властта на закона”. Вж. по-подробно **Sartori, G.** Teoria demokracji....Op. cit., също **Flathman, R. E.** The Practice of Rights. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

<sup>28</sup> Вж. **Друмевa, Е.**, Цит. съч., с. 300; Вж. също **Ilonszki, G.**, Representation Deficit in a New Democracy: Theoretical Considerations and the Hungarian Case., 1988, p. 157-170.

политически дебати правят опит да манипулират общественото мнение, че е възможно отзоваване на народен представител.

По-интересни са данните, показващи как самите народни представители интерпретират реалното значение на свободния мандат. Чрез скала на самооценките беше установено, че народните представители доста нееднозначно възприемат себе си. Две трети се самооценяват като хора, които представляват себе си, а останалите – или като представители на съответната партия и нейната програма, или като партийни функционери, или като защитници на своите избиратели и много рядко – като изразяващи интересите на целия народ. Най-често в мотивировката на такива самооценки присъства обяснението: *„Обществото не е дозряло да ме възприеме единствено и само като човек, комуто е възложена важна държавна функция – да „кове“ законите“*. Съществува много важен и доста пренебрегван в теорията въпрос – този за ролята на народните представители като субекти, имащи право на законодателна инициатива. В анализиранияте изследвания се прояви доста интересна тенденция – народните представители роптаят срещу преобладаващото количество законопроекти, внасяни от МС, но в същото време смятат, че по този начин се гарантира по-добро качество и в известен смисъл се потушава възможността за политизиране на закона<sup>29</sup>.

Значителен процент от народните представители декларират, че в много случаи гласуват даден законопроект не защото са убедени в необходимостта от него, а защото такава е било решението на парламентарната група. Наблюдават се и обратни случаи – гласуване против собствената воля, но съобразно изискванията или на самите избиратели, или пък на модели, задължителни от гледна точка на европейските стандарти.

В този контекст е важно да се установи каква е ролята на парламента в запазване на националната идентичност. Не са много емпиричните правно-социологически изследвания, които насочват вниманието си не толкова към анализ и интерпретация на действащите конституционноправни разпоредби (позитивното право), а към проучване на въпросите, свързани със социалното действие на тези норми и отражението им в общественото ( в частност правното) съзнание.

Особено важно е да се проучи не само и не толкова какво е мнението на българските граждани за дейността на законодателния орган, особено в контекста на пълноправното членство на РБългария в ЕС, да се очертаят онези възлови точки, по които и сега, и в бъдеще

---

<sup>29</sup> В контекста на процеса на хармонизиране на националното законодателство с правото на ЕС това наистина е по-лесно обяснимо.

може да има сблъсък на чисто национални ориентации и характеристики с една нова европейска тенденция, която в по-голяма или по-малка степен засяга и облика на парламента.

В чисто теоретичен план става въпрос за това дали гражданите познават добре както действащата правна уредба на законодателната дейност на Народното събрание, така също и за отражението, което тази дейност намира в оценките и мненията на гражданите.

Въпросът за информираността на гражданите за дейността на парламента в най-важната сфера – законодателния процес не е достатъчно изяснен нито в теоретичен, нито в практически план. Това се отнася най-вече за особено интензивния процес на хармонизиране на българското законодателство с правото на Европейския съюз. В тази насока следва да се търсят и решения, свързани с подобряване на информационното обезпечаване на обществото с необходимите познания в тази насока. Разбира се вече има достатъчно надеждни механизми в тази насока, но като цяло получаването на информация е и въпрос за лична активност, заинтересованост и т.н.

Липсата на достатъчно ясна представа за сложната и отговорна законодателна дейност е една от причините отношението към работата на народните представители да запазва отрицателни стойности, нещо което се установява и в други емпирични изследвания<sup>30</sup>. Що се отнася до някои конкретни изследвания, резултатите посочват, че общата оценка на гражданите към дейността на народните представители е по-скоро отрицателна. Много често тя се изразява в отговори като *“Депутатите си губят времето в празни приказки”*, *“Народните представители не помагат за решаването на проблемите на своите избиратели”*, *“Не присъстват редовно на заседанията на парламента”* и пр. В някои от отговорите ясно прозират определени популистки виждания, което навежда на мисълта, че повечето от гражданите се оказват в плен на някои утвърдени в общественото мнение шаблони и представи<sup>31</sup>.

Емпирично следва да се установи степента на информираност, както и оценките и мненията на гражданите към основни институти на конституционната теория и практика, имащи пряко отношение към законотворчеството.

Един от тези въпроси се отнася до института на отзоваването. Известна е както теорията, така и практиката по този въпрос, а

---

<sup>30</sup> Експресно непредставително правно-социологическо изследване, проведено през октомври 2011 г., т.е. непосредствено преди изборите за президент и вицепрезидент и за местни органи показва определен спад към тази проблематика и засилен интерес към институцията на президента.

<sup>31</sup> Данните се потвърждават и в цитираното по-горе проучване от октомври 2011 г.

възприетият в Конституцията свободен мандат е израз на демократичния ѝ характер и основна отличителна черта на съвременните конституции въобще. Обстоятелството, че доста често в публичното пространство се дебатират въпросът за възможността за отзоваване е израз не толкова на незрялост на обществото, колкото на търсене на някакви прагматични начини за контрол на обществото върху работата на техните избраници. В този контекст следва да се интерпретира и резултатът от пилотно изследване, който показва, че 75,6% от анкетирания изразяват мнение, че би следвало да има правнорегламентиран начин за отзоваване на народните представители. Този контекст на интерпретация се подсилва и от аргументите, които далите положителен отговор на въпроса за отзоваването, посочват. Преобладават аргументи от рода на следните: *“Така ще се повиши контролът”*; *“Всеки трябва да отговаря за действията си”*; *“Народът е суверен и трябва да има право да ги отзовава”*; *“Защото народните представители трябва да защитават интересите на избирателите”*; *“За да се защитават интересите на избирателите, а не на партиите”*; *“Това е спирачка срещу корупцията”*; *“За да се запази връзката им с избирателите”*.

По-внимателното вглеждане в отговорите насочва анализа в две посоки. От една страна, все още в съзнанието на обществото битува разбирането, че народните представители са “подчинени” не на суверена, а на своите избиратели (асоциация с императивния мандат). От друга страна, става въпрос за обща негативна представа за народните представители като за хора, които са лесно манипулируеми и в този смисъл безотговорни към обществото и държавата. Едно такова обяснение е достатъчно, но не напълно, тъй като без отговор остава общият въпрос за намирането на действителни форми на контрол върху народните представители, чиито действия така или иначе са подчинени не само и не толкова на народната воля, а на политическите пристрастия и политическите решения на мнозинството.

Законодателният процес е динамичната характеристика на осъществяването на законодателната власт. Самото законотворчество обаче има своите юридически и социални параметри. Като цяло законодателството по различен начин влияе върху нагласите и ценностните ориентации на хората. Особено значение в разглеждания контекст има въпросът за това как общественото мнение възприема онези законодателни решения, които имат определено европейски привкус. Тук става въпрос преди всичко за нови институти или конкретни законодателни промени, които са предизвикани и дори предопределени от параметрите на законодателството, но в контекста на правото на ЕС. Тук правно-социологическият анализ е много ценен, тъй

като някои от социалните последици на това законотворчество обикновено се проявяват на по-късен етап, т.е. при определяне на социалната ефективност на съответното законодателно решение.

В този контекст интерес представляват данните, сочещи какво е отношението на гражданите към такива нови институти на правото, които за пръв път се въвеждат в правната система на страната<sup>32</sup>.

Съществено значение за изясняване на тази проблематика имаше въпросът за общите нагласи на респондентите към предстоящото тогава членство в ЕС. На въпроса *“Какво е отношението Ви към членството на България в Европейския съюз”*, 71% отговарят, че имат положително отношение, 21% - определено отрицателно и 8% са разколебани в оценката си. Този резултат може да се интерпретира в две насоки. От една страна, наистина е налице положителна тенденция в отношенията и оценките на изследваните към пълноправното членство, но в същото време следва да се отчита и фактът, че липсата на достатъчна информация за това какво точно означава това членство може да провокира известни илюзорни представи за това<sup>33</sup>. Неслучайно в други анализи и прогнози, засягащи този проблем, се отчита, че евроилюзията лесно може да се трансформира в евроскептицизъм, ако гражданите не са своевременно информирани какво точно ги очаква като граждани на Европа<sup>34</sup>.

Значителна част от въпросите бяха посветени на основни европейски институти, станали вече предмет на правна регламентация в нашето законодателство. Тъй като в процеса на пробното изследване стана ясно, че понятия като “омбудсман”, “медиация”, “пробация”, “корупционни практики” и др. не се възприемат еднозначно от респондентите, то и задаваните въпроси се осъществиха след много прецизно операционализиране на въпросника за интервю. Въпреки това общественото мнение е твърде раздвоено в оценките си за тези нови

---

<sup>32</sup> Анализирани данни са от пилотно правно-социологическо изследване върху извадка от 750 пълнолетни български граждани на тема “Европейският съюз и правосъзнанието на гражданите”, реализирано през декември 2004-януари 2005 г. от Балканския център по право и политически науки в рамките на проект “Развитие на гражданското общество, финансиран по програма PHARE.

<sup>33</sup> По-конкретен индикатор за оценките и нагласите е разпределението на отговорите на въпроса за юридико-политическото решаване на въпроса с приемането ни в ЕС. На въпроса *“Как, според Вас, трябва да се вземе решението за приемането на РБългария в ЕС?”* 10,3% отговарят, че е необходимо да се свика Велико НС, 8,4% – от обикновено Народно събрание, 75,3% – чрез референдум. Данните са доста красноречиви. Те са илюстрация на това, че гражданите подхождат твърде отговорно към членството на страната в ЕС, смятайки че трябва да е налице ясно изразена воля на суверена.

<sup>34</sup> Доказателство за това са събитията, предизвикани от икономическата криза и разтърсили някои от по-старите държави членки на ЕС през периода 2010-2013 г.

институти, като особено скептично гражданите са настроени към реализацията на тези институти в български условия. Едновременно с това се налага извод, че обществото не е достатъчно информирано по тези въпроси и следователно колкото и съвършена да е правната уредба, то тя би останала затворена в рамките на закона, без да се осъществи целта на законодателя<sup>35</sup>. Показателен е фактът, че въпреки перманентно декларираното положително отношение към референдума като форма на пряката демокрация, участието в единствения след 1991 г. национален референдум бележи изключително ниско процентно участие.

Твърде чувствителни са гражданите към промяната на чл. 22, ал. 1 от Конституцията относно отпадане на забраната за закупуване на земя от чужденци. На въпроса: “Какво е отношението Ви към възможността чужденци да купуват земя у нас?”, отговорите се разпределят както следва:

- “Напълно одобрявам” – 14,9%
- “Частично одобрявам” – 21,1%
- “Не одобрявам въобще” – 57,5%
- “Затруднявам се да отговоря” – 6,5%.

Знае се, че свободното движение на капитали и равнопоставеността на правните субекти на страните членки на ЕС на територията на другите страни членки включва и правото им да закупуват земя върху всяка от тях. Макар че определена част от анкетиранияте (36%) напълно или частично одобряват такава една възможност, тъй като смятат, че едно ново решение в тази насока е доста благоприятно за тях от икономическа гледна точка, то значителна част от българските граждани (57,5%) все още не приемат отпадналата забрана по чл. 22, ал. 1.

Един от интересните въпроси, който има емпирични измерения е този за отражението на правната уредба на пряката демокрация в правосъзнанието на гражданите. Проблемът всъщност има две емпирични измерения. На първо място – в контекста на активността на гражданското общество. На второ място – за институционалната правна култура на гражданите и отражението на законодателството в ежедневноното им правосъзнание.

---

<sup>35</sup> Доста показателен за тази всеобща раздвоеност е и фактът, че в нарушение на всички срокове и чрез доста трудна процедура бе реализиран изборът на първи национален омбудсман.

Пилотно изследване, проведено в края на 2013 г. показва, че в ежедневно правосъзнание много често понятията “гражданско общество”, “гражданска инициатива”, “пряка демокрация”, “референдум”, “допитване” и т.н. се възприемат нееднозначно. Дори нещо повече – много често протестът или гражданското неподчинение изместват ролята и значението на законово уредените форми за гражданска активност и участие в законотворчеството. Декларираното положително отношение към референдума се съчетава с много ниска степен на правна информираност за неговите основни белези. Показателно е и твърде слабото участие на българските граждани в проведения на 27 януари 2013 г. национален референдум, който на практика задвижи специфичната разпоредба на чл. 23, ал.3 от ЗПУГДВМС<sup>36</sup>.

Като цяло изследваната съвкупност изразява висока степен на одобрение към институционализирания вече процес на европейска интеграция. В същото време на конкретно (по-скоро информативно) равнище се наблюдава известен скептицизъм или предпазливост към съвременния законодателен процес и по-скоро неясно отношение към референдумната форма на пряка демокрация.

### ***Заключение***

Конституционализмът и свързаният с това принцип за върховенство на закона безспорно е достижение на съвременната демокрация.

Сърцевина на модерната политическа система е представителното упражняване на законодателната власт при ясно изразен институционален характер на правото и точно формулирана рамка на неговата легитимност. В модерната политическа система законодателната власт се упражнява главно чрез механизмите на парламентарното представителство. Връзката между парламентарното представителство и социалната база на законотворчеството е в непрекъсната динамика от гледна точка на всички юридически и извънюридически фактори, които определят общата схема и конкретните механизми на законодателния процес, част от който са и механизмите **на прякото участие на гражданите в осъществяването на законодателната власт.**

Прякото и представителното осъществяване на държавната власт се намират във функционална зависимост и имат различно отражение в общественото мнение и правосъзнанието на гражданите. Всички

---

<sup>36</sup> При 20%-но участие на гражданите с избирателни права, повече от половината от които са гласували с “да”, се стигна до приключване на референдума при условията на тази хипотеза. Вж. Решение на ЦИК №148-НР/29.01.2013 г.

институции в държавата, при условие че не се пренебрегват достиженията на гражданското общество, следва да се стремят към утвърждаване на постигнатия модел на пряка и представителна демокрация и овладяно използване на този модел в степен, в която развитите държави си служат с него.

От правно-социологическа гледна точка е важно да се изтъкне, че ако принципите на конституционализма са една демократична рамка, ако правовата държава най-после е реалност, то наистина законотворчеството (включително и референдумната форма на осъществяването му) би трябвало да следва принципа Rule of Law. Това означава преди всичко, че законодателят не бива да допуска пренебрегване на изконните човешки ценности, каквито са политическата свобода и равенството пред закона, да осигурява защитата на малцинствата с правни средства, а не чрез военна интервенция, но не чрез партиен фундаментализъм или краен етноцентризъм, а чрез въвеждане на адекватни механизми за пряко участие на гражданите в упражняването на властта. В противен случай догмата *въздигната в закон воля на господстващата класа* може да се трансформира в нова догма, но с много по-опасен заряд – под мотото „нов правен ред”, нов вид господство на правото да се достигне до глобално изопачаване на лелеяния от човечеството идеал за справедливост чрез правото<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Kurczewski, J., Representing Self, Electorate, and the Nation. Considerations on Polish Assembly. (In:) Sociology of Law, Warszawa, 1999, №2, p. 141-160.